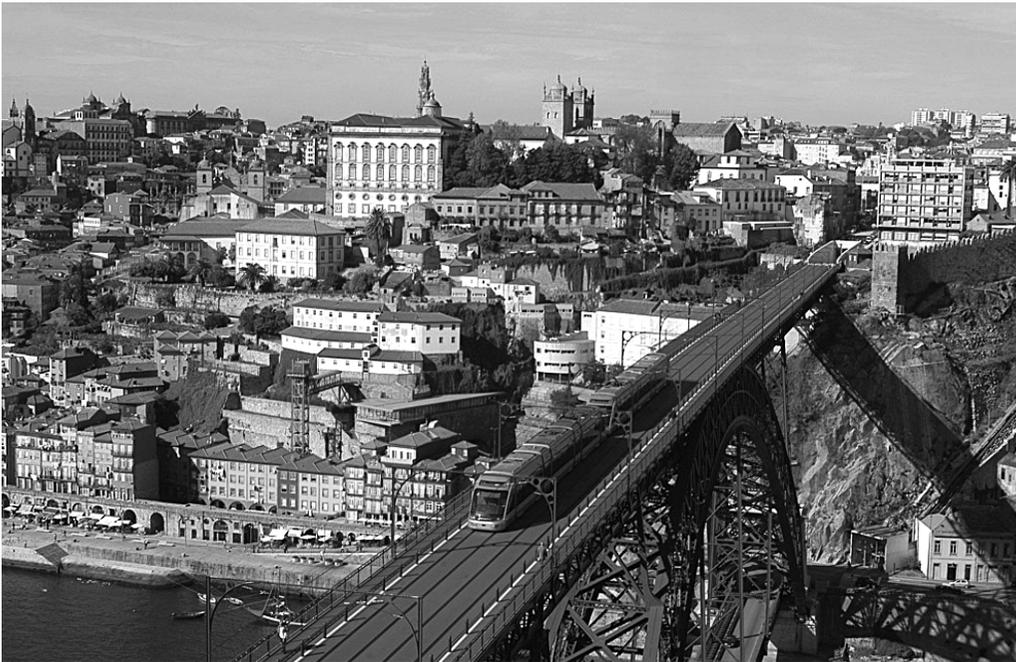


## As cidades do século XXI: ilegalidade e alegalidade

Fernanda Paula Oliveira<sup>1</sup>  
Dulce Lopes<sup>2</sup>



As cidades são espaços complexos nas quais se interligam pessoas, bens, serviços e capitais; nas quais atividades materiais e imateriais encontram a sua sede e nas quais conhecimento é gerado, consumido e reproduzido a um ritmo vertiginoso.

Não obstante a evolução ocorrida no saber e fazer humanos, muito por força das exigências da vida urbana, as próprias cidades são foco de tensões e de conflito que se manifestam na sua estruturação, na sua ocupação e nos desafios normativos que enfrentam.



<sup>1</sup> Professora da FDUC e do CEDOUA.

<sup>2</sup> Assistente da FDUC e do CEDOUA.

As cidades alegais ou informais são, portanto, uma realidade, sendo nelas que mais se evidenciam e conflituam os polos abertura/fecho; liberdade/segurança; coesão/fragmentação. E talvez por ser tão grande a distância entre cada um destes polos, é difícil ultrapassar as barreiras, sobretudo imaginárias – mas por vezes também físicas – que se colocam a quem se encontra na “alegalidade”, dificultando uma perceção da realidade, dos outros e de si mesmo, que permita quebrar aquelas peias. Uma nova alegoria das Cavernas, portanto.

Não se trata aqui, sobretudo, de cidades ilegais: ainda que estas também existam, há cada vez mais zonas urbanisticamente legais onde se desenvolvem, se organizam ou se ocultam atividades contrárias à lei ou, pelo menos, atividades não regulamentadas mas potencialmente lesivas.



E, por outro lado, há zonas com ilegalidades urbanísticas, algumas mesmo de grande extensão, como por exemplo, em Portugal, algumas áreas urbanas de génese ilegal, que não evidenciam ter, pelo menos de forma intolerável, aquele tipo de problemas sociais.



É certo que muitos dos fenómenos urbanos à margem do direito são fenómenos estritamente urbanísticos.

É neste domínio, por exemplo, que encontramos **os urbanisticamente ilegais** (situações constituídas à margem das regras urbanísticas), procurando o legislador, constantemente, vias para a sua resolução, numa tendência que poderíamos designar de “política de legalização”, como a instituição de um regime especial para os grandes ilegais (O regime das áreas urbanas de génese ilegal aprovado pela Lei n.º 91/95, de 2 de setembro), passando pelos ilegais casuísticos (com regimes especiais e transitórios para a legalização de atividades económicas legalmente instaladas no território – o caso do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro) e pelos regimes “normais” para a legalização de operações urbanísticas realizadas ilegalmente (o caso do artigo 102.º-A do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação). O direito do urbanismo tem, assim, vindo a instituir formas de **legalização da ilegalidade**.

A par destas situações temos ainda aquelas que, tendo tido uma génese legal (por terem sido devidamente licenciadas e em cumprimento das normas aplicáveis), acabaram, fruto da crise económica, por ficar **inacabadas e abandonadas**, tendo caducado as respetivas licenças. Trata-se de um novo fenómeno de **ilegalidade urbanística** por se tratar de operações, que tendo tido na sua base atos de licenciamento urbanístico deixaram de o ter.





Mas temos também situações que surgiram legalmente (por terem sido devidamente licenciadas e em cumprimento das normas aplicáveis) e que foram **concluídas**, mas que não chegaram a ter, nem provavelmente terão algum dia, uma ocupação urbanística. Trata-se de um fenómeno distinto dos anteriores: **dos legais abandonados e não utilizados**, fruto de uma política urbanística expansionista, especulativa e de infraestruturização e construção muito acima das efetivas necessidades existentes.

Qualquer das situações referidas dá origem a **territórios urbanos desestruturados**, sendo em primeira linha no âmbito do direito do urbanismo, mas indiretamente também noutras áreas do direito e da política (como a económica e social), que devem ser definidas as estratégias e as respostas que permitam enfrentar os problemas que aquelas situações colocam.

Porém, nem todos os problemas à margem do direito, são resolvidos nesta sede, devendo acentuar-se a ideia base de que nas cidades não é possível classificar tudo entre legalidade e ilegalidade.

Há, de facto, uma certa liquidez ou zonas de penumbra, podendo distinguir-se, de forma necessariamente simplificada, os seguintes focos problemáticos com impacto espacial:

a) as puras ilegalidades urbanísticas;





b) as situações de ilegalidade (ou de forma mais neutra, irregularidade) com vertente social (pontuais ou complexas), endógenas (a ocupação de prédios alheios) ou exógenas (como a imigração ilegal);

c) as situações de criminalidade e terrorismo, tradicionalmente perspetivadas do ponto de vista do comportamento e não da ocupação física dos espaços;





d) e as questões de vizinhança ou de separação de comunidades (étnicas, ambientais).

e) as situações de corrupção urbanística que conduzem a soluções ilegais e ilógicas do ponto de vista do ordenamento do território.

A todas elas não é nem pode ser hoje indiferente o direito do urbanismo, ainda que as respostas a estes problemas não se esgotem no seu âmbito: este ou potencia a alegabilidade ou informalidade, ao não regular ou ao regular inadequadamente certas matérias, ou contribui para a diminuição das situações de tensão/ crise social e física. Cumpre colocá-lo ao serviço deste último desiderato.

### **i. A estruturação das cidades**

As áreas urbanas, sobretudo se mais complexas, compreendem diversas células territoriais, de entre as quais Peter Marcuse (“The Dark Side of Really Existing Globalisation”, in *Urbanism and Globalisation*, Peter Lang, 2004) identifica as cidadelas de riqueza e finança; o quarteirão da gentrificação (ou a cidade de residência e serviços das classes média-alta); os espaços suburbanos dentro e fora da cidade (áreas de produção e residência para a classe média baixa), o quarteirão da tradicional classe trabalhadora e dos enclaves migratórios (a cidade para os não qualificados e menos pagos) e, por fim, os mais recentes guetos da exclusão e abandono (como os bairros de lata, com concentração dos pobres, diferentes e com estatuto irregular, problemas estes agravados pela política pública de habitação e pela localização de atividades indesejáveis).



Qualquer uma destas peças compósitas de uma estrutura urbana levanta problemas próprios relacionados com as suas características internas, mas suscita igualmente problemas de interrelação com as demais partes da cidade, da região, do país, do espaço de cooperação em que este se integra (como a União Europeia) ou, mesmo, do Mundo. Pense-se na relevância global que tem vindo a assumir uma área territorial contígua a Bruxelas, Molenbeek, considerada como um polo de recrutamento e agregação do Isis (também designado por Daesch ou “Estado Islâmico”).

Ou no papel reverso das principais praças financeiras e turísticas como objetos de ações de intimidação, criminosas ou terroristas.

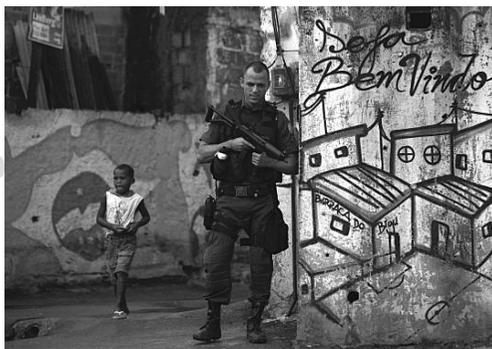
Esta fragmentação não é de hoje, mas tem vindo a ser acentuada com a maior mobilidade física, social e económica que caracterizou o pós-guerra. A uma tradicional organização urbana (já com centro e periferias, mas pouco comunicáveis) foi-se sucedendo uma nova e dinâmica estrutura urbana que, baseando-se no paradigma da mobilidade, torna a espacialização dos usos menos gerível e controlável.



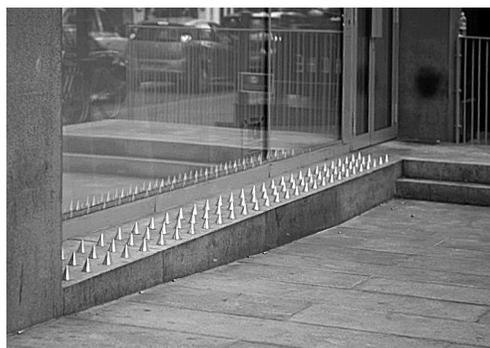
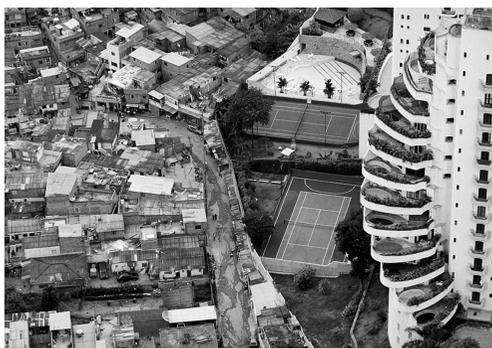
O modelo territorial – salvo em situações particulares, como as de Dublin, de Berlim, ou, ainda, hoje, da cidade de Gaza – deixou de ser o modelo das cidades altamente militarizadas e com linhas divisórias nítidas – muitas vezes físicas (muros, valas, espaços tampão).



As cidades reinventaram-se, procurando novas identidades e centralidades (quanto a Berlim, cfr. a pesquisa de Alexander Tölle, “Urban identity policies in Berlin: From critical reconstruction to reconstructing the Wall”, *Cities*, Vol. 27, 2010, pp. 348 ss). Mas isso não significa que as tensões preexistentes ou que novas tensões tenham deixado de pulsar.



Estas continuam a criar “pequenas urbes” dentro da cidade, cujos contornos podem ser fisicamente menos claros mas cujos efeitos se fazem sentir de forma evidente, pela segregação social e funcional que potenciam e pelos problemas de integração que comportam.



## ii. A ocupação das cidades

A fragmentação territorial exprime normalmente a diversidade na ocupação urbana relacionada com fatores diversos como os do estatuto económico e social, o da origem étnica e nacionalidade; a existência ou ausência de título de residência válido; o da atividade profissional desenvolvida ou a inexistência desta.

É também comum considerar-se que a exclusão social conduz à segregação espacial e *vice versa*. Na verdade, o afastamento espacial não é apenas físico, refletindo e diferenciando mais enraizadas, que, à míngua de um sentimento de pertença ou de integração, se agravam e podem tomar formas desviantes, criando territórios ligados intimamente a organizações xenófobas, criminosas, terroristas, etc.; ou territórios nos quais se concentram pessoas que dificilmente conseguem ultrapassar as barreiras imaginárias a que se encontram confinados.

As tradicionais áreas de influência da Mafia ou da Cosa Nostra; os espaços de prostituição ou de venda e consumo de estupefacientes; os locais de encontro e de pernoita de sem abrigo, etc., todos eles se relacionam com espaços físicos mais ou menos determinados mas também com perceções de insegurança que estes transportam.

O recrudescimento hodierno das estratégias de defesa (e de separação física, funcional e humana) tem vindo a dever-se sobretudo ao terrorismo, *leit motiv* das políticas urbanas neo-segregacionistas e da constante vigilância e controlo do espaço. Com a diferença de que hoje a criação de “espaços seguros” se dá não apenas de dentro para fora (contra intrusos) mas também como forma de defesa contra riscos internos, que crescem e se manifestam por dentro (Jon Coaffee, *Terrorism, Risk and the City*, Ashgate, 2003, p. 45), implicando novas formas e tecnologias de controlo, mais silenciosas e camufladas (cfr. Jon Coaffee, Paul O'hare & Marian Hawkesworth, “The Visibility of (In)security: The Aesthetics of Planning Urban Defences Against Terrorism”, *Security Dialogue*, vol. 40, N.ºs 4-5, agosto-outubro, 2009, pp. 489 ss.). Mudança de perspetiva esta a que não é alheia a própria construção comunitária que tendo esbatido as fronteiras internas aos Estados-membros, implica a deslocação do foco espacial de combate ao terrorismo e a outros atos criminosos tanto internos, como transnacionais.

Desta forma se compreende que uma parte do trabalho desenvolvido no seio da União e dos respetivos Estados se prenda, do ponto de vista espacial, com a proteção de infraestruturas essenciais/ críticas ou de zonas sensíveis em caso de ataque, de modo a preservar o *core* da identidade e da capacidade de ação e reação daquelas entidades (cfr. a COM(2004) 702 final, de 20 de outubro de 2004, sobre a “protecção das infra-estruturas críticas no âmbito da luta contra o terrorismo”).

### iii. Desafios normativos

Ordenar a cidade implica e impõe a ponderação, compatibilização e hierarquização de direitos, interesses legalmente protegidos e interesses, segundo um modelo que seja equilibrado.

Porém, nunca como hoje foi tão difícil proceder a uma ponderação adequada entre, por um lado, os imperativos de coesão económica, social e territorial, em especial os que apontam para a criação de espaços urbanos multifuncionais, abertos e equilibrados, com atenção às populações necessitadas e desfavorecidas; e, por outro, os interesses na redução da vulnerabilidade dos espaços e das pessoas, muito em função de novos riscos ou da sua percepção mais extrema, que excede os limites do razoável (cfr. Beck, *The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited*, *Theory Culture & Society*, 19, agosto, 2002, pp. 39 ss.). Efetivamente, cada uma destas preocupações aponta para tipos diferentes de fazer cidade.



E o próprio urbanismo oscila, em termos de técnica-jurídica, entre dois extremos: por um lado, o zonamento monofuncionalista, no qual é comum a periferização e a previsão de espaços de segurança e de afastamento de usos; e, por outro, o zonamento plurifuncional ou de mistura de usos complementares e compatíveis, com a promoção de espaços (sobretudo públicos) de encontro, e, mesmo, de coesão/integração, visando um planeamento menos físico mas mais social (Saeed Nasiri Majd e Manoochehr Tabibian, “Social Planning and Social Sustainability in Megacities”, *Journal of Applied Environmental and Biological Sciences*, 5, 2015, pp. 173 ss.).

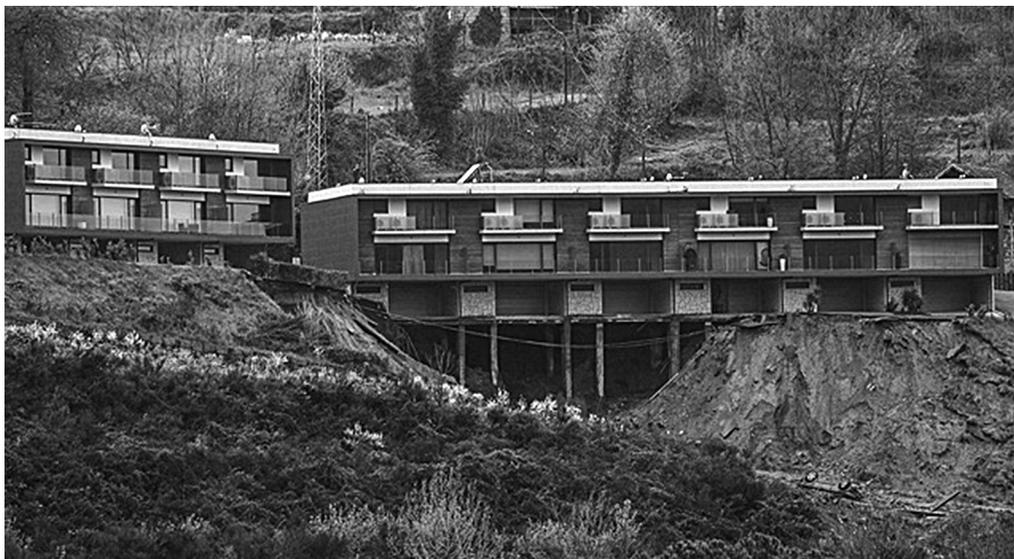
E percebe-se que a opção por cada uma destas técnicas e, assim, por um modelo de *urbe* não seja neutra. E se não se discute hoje que o zonamento monofuncional não é um modelo sustentável, não deixam de surgir novas ilhas urbanas em que, nem que seja por força do mote de respeito pela diversidade cultural ou de garantia de um mínimo de solidariedade, se criam mecanismos de distribuição física de pessoas ou famílias, o que se reflete no tipo de construções (provisórias ou definitivas) a erigir, para acolher imigrantes, refugiados ou trabalhadores temporários; no desenho e organização interior e exterior das construções (com separação de espaços para homens/mulheres ou com espaços públicos comuns, como os alojamentos destinados a comunidades Roma); e no próprio espaço por elas ocupado (que continua a ser mais periférico ou menos apetecível ou, em qualquer caso, diferenciado do demais).



#### iv. Modelo de envolvimento e desenvolvimento territorial

Os riscos refletem-se essencialmente nas atividades desenvolvidas e no território onde elas têm a sua sede, o que significa que o ordenamento do território e do urbanismo são instrumentos adequados para mitigar, reduzir ou eliminar situações de riscos.

Esta sua função é evidente quando em causa estejam riscos facilmente territorializados (como sucede com alguns riscos naturais ou tecnológicos, cfr. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “Catástrofes Naturais e Direito do Urbanismo” in *Direito das Catástrofes Naturais*, coord. Carla Amado Gomes, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 173 ss.), mas também não deixa de ser importante quando em causa estão riscos mais desmaterializados (como os resultantes de comportamentos nocivos, criminosos ou terroristas).



Isto porque, se o direito do urbanismo não resolve todas as questões – não é essa a sua vocação – pode ter uma palavra a dizer sobre as mesmas, integrando estratégias e opções que promovam a inclusão e a integração através da ocupação do espaço e indo no sentido da criação de um *urbanismo resiliente*, tanto do ponto de vista físico, como do ponto de vista social, envolvendo os diversos atores, mesmo os mais vulneráveis, na definição e concretização das políticas urbanas (cfr., sobre este conceito de resiliência urbana, Jon Coaffee, *Terrorism, Risk and the Global City: Towards Urban Resilience*, Routledge, 2009).